IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Gennaio - Marzo 1971, Vol. 37, No. 1

Ernesto Bettinelli

Recensione

S. Antonelli, *Le immunità del Presidente della Repubblica italiana,*

Milano, Giuffrè, 1971

SERGIO ANTONELLI, *Le immunità del Presidente della Repubblica italiana*. Milano, Giuffrè, 1971, pp. VIII-380, L. 4500.

Punto di partenza di questo approfondito studio è la posizione del Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano. L'A. avverte come la formula dello Statuto albertino « la persona del re è sacra ed inviolabile » e quella della Cost. del 1948 ove « il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione » siano gli indici di assai diverse concezioni ideologiche e giuridiche le quali si sono rispettivamente sviluppate a livello costituzionale nella forma di Governo parlamentare c.d. di tipo classico e nella forma c.d. « razionalizzata ». « Nel delineare l'immunità del Monarca, infatti, è presa in considerazione tutta la sua persona, dichiarata di per se stessa *sacra* ed *inviolabile*, mentre per il Capo dello Stato repubblicano la prerogativa investe il momento dell'ufficio e delle attività » (pag. 18).

Il sistema democratico vigente ha coinvolto anche la figura del Capo dello Stato al quale è stata attribuita una precisa responsabilità politica e penale. L'A. procede con una attenta analisi sistematico-comparatistica alla verifica di tale responsabilità alla luce dei princìpi costituzionali, richiamandosi sovente all'esperienza storica, fino ad esaminare la protezione del Capo dello Stato nella legge penale. Nella quale in pratica è stata conservata l'anteriore disciplina prevista nel Codice penale del 1930 per la punizione degli attentati e delle offese contro il re. Molte delle fattispecie contemplate nel Codice del 1930 mal si adattano alla nuova realtà costituzionale, risultando, come ben osserva l'Antonelli, « incongrue ed anomale ». Così la disposizione che contempla le « offese all'onore od al prestigio » del Capo dello Stato, oppure quella che punisce « chiunque, pubblicamente, fa risalire al Presidente della Repubblica il biasimo o la responsabilità degli atti di Governo », a tutela di una posizione di sacralità ed inviolabilità che, se ancora poteva avere un fondamento nell'ordinamento statutario, certamente non trova riscontro nell'attuale sistema democratico-repubblicano. Purtroppo, però, la giurisprudenza — è una constatazione dello stesso A. — sembra non aver troppo tenuto presenti i presupposti costituzionali e continua a seguire una linea assai rigorosa nella repressione di tali reati, « in misura non inferiore rispetto a quanto avvenuto durante il periodo anteriore alla Costituzione, per quel che riguardava le offese alla persona del re » (pag. 154).

Occorre, d'altro canto, rilevare che una tale situazione è in parte determinata dalla tendenza di considerare il Capo dello Stato quale figura *super partes* « riconoscendo quale suo connotato essenziale il distacco dal gioco delle forze politiche, dalle contingenti ed alterne vicende di maggioranze e minoranze, dalle formule e dai programmi dei governi » (pag. VI della prefazione). Da qui quella « convenzione tacita » per la quale il Capo dello Stato è sottratto alle critiche. È evidente che l'affermarsi di una consuetudine *praeter constitutionem* in tal senso, facendo venir meno una forma di controllo assai importante, come quella che può essere esercitata dalla pubblica opinione, modifica in parte i limiti delle immunità e quindi delle responsabilità presidenziali.

Nella seconda parte del libro l'A. tratta il tema dell'irresponsabilità penale del Presidente per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, secondo quanto dispone il dettato costituzionale all'art. 90. L'A. sente la necessità di puntualizzare « il significato ed il valore dell'enunciazione cost. di responsabilità per i fatti di alto tradimento e di attentato alla Cost. ». Preliminarmente occorre risolvere il problema dell'esistenza di un'eventuale responsabilità pe-

nale del Presidente per gli atti suoi propri, al di là delle fattispecie estreme previste dalla già citata disposizione costituzionale. L'A. ancora una volta con una attenta analisi comparatistica e sistematica esclude una tale possibilità, ricordando il brocardo «*ubi lex voluit dixit, ubi lex noluit tacuit*» e definendo compiutamente l'espressione di «atto compiuto nell'esercizio delle funzioni». Per quanto concerne le responsabilità degli atti compiuti *al di fuori* delle funzioni viene citata l'opinione di Crosa, per il quale l'immunità penale attribuita al Presidente coprirebbe anche tali atti. Se pure tale tesi lascia fortemente perplessi, l'A. nota che «la mancanza di immunità per gli atti compiuti dal Presidente, fuori delle sue funzioni, è in grave contraddizione con il carattere di organo costituzionale, potendo la sua integrità essere menomata dall'autorità giudiziaria ordinaria, così da lasciare esposto a pericolo di interruzione il normale funzionamento delle supreme istituzioni» (pag. 182).

L'analisi di Antonelli prosegue con la disamina delle fattispecie di «alto tradimento» e di «attentato alla Costituzione». E qui la problematica è assai delicata, stante la necessità di definire il contenuto di questi reati presidenziali, oltre che per un comune interesse di chiarezza interpretativa, anche per un raffronto con la disposizione di cui all'art. 25 Cost. ove «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto compiuto». Vale a dire che la norma penale deve essere idonea a porre il cittadino imputabile in grado di conoscere l'oggetto del divieto, ovvero il confine tra le zone di liceità e di illiceità penale (cfr. ad es. il Bricola).

È possibile allora dalla scarna enunciazione dell'art. 90 Cost. ricavare con sufficiente certezza le figure dei fatti vietati, onde far salvo il principio di legalità penale? In verità la disposizione costituzionale non pare contenere altro che titoli di reato. L'unico procedimento sicuro, al fine di sciogliere il nodo, è quello di rifarsi ancora una volta a un'interpretazione sistematica capace di «cogliere gli aspetti istituzionali e le connessioni organiche tra le diverse disposizioni normative». Innanzitutto l'A. si impegna in una analisi critica delle varie costruzioni dottrinali, da quella più semplicistica secondo cui per la definizione dei reati presidenziali occorre rifarsi rispettivamente al codice penale militare di pace per l'«alto tradimento» (art. 77) e al codice penale per l'«attentato alla Costituzione» (art. 283), a quell'opinione, oseremmo dire, dal punto di vista metodologico, più costituzionale, che ricerca il contenuto degli illeciti citati nella violazione dei doveri del Presidente, sanciti col giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza alla Costituzione.

Il contributo di questa impostazione è in parte accettabile, nel quadro di un'indagine sistematica atta a qualificare i comportamenti costituzionali del Presidente, anche se l'A. nega la necessità di una connessione tra l'art. 90 e l'art. 25 della Cost., in quanto «se l'art. 90 della Cost. deve ritenersi norma di applicazione immediata, idonea e sufficiente a consentire la valutazione di atti del Presidente della Rep. quali illeciti, è inutile chiedersi se risponda, o meno, al precetto di un'altra disposizione costituzionale, come il principio di legalità — *rectius* di tassatività della fattispecie — stabilito nell'art. 25, II c., Cost. Si tratta di due disposizioni di pari efficacia, destinate a regolare due ambiti di materia separati e distinti, ancorché di natura analoga, trattandosi pur sempre di reati» (pag. 207).

Qualificati quali reati «politici» gli illeciti di «alto tradimento» e «attentato alla Costituzione» (la qualifica di politico giustificherebbe anche l'indeterminatezza e l'elasticità delle espressioni) e dopo aver impostato una esauriente dissertazione sulla situazione giuridica del Presidente come soggetto attivo necessario dei reati *ex* art. 90, l'A. continua nella definizione e nella distinzione delle due figure, precisando preliminarmente che esse comprendono

ampie categorie di fatti non limitati ai casi di possibile abuso dei poteri presidenziali, ma anche eccedenti l'attività dell'ufficio (pag. 248). E proprio in questa indagine si impone la metodologia sistematica e storico-comparatistica dell'Antonelli che riesce a considerare con estrema chiarezza tutte le ipotesi di fatti criminosi che possono dar luogo alle figure in esame. Naturalmente nell'analisi si appoggia criticamente al codice penale vigente, anche se, come avverte, non tutte le disposizioni in materia, per la loro naturale indeterminatezza possono offrire validi criteri di integrazione e di precisazione dell'articolo 90 Cost.

In conclusione, non si può pretendere quale risultato finale dell'indagine una concezione definitiva dell'« alto tradimento » e dell'« attentato alla Costituzione », le quali figure divengono « nebulose e incerte », ove siano considerate in rapporto alle effettive attuali circostanze storico-ambientali. « Sembra che nel presente ordinamento italiano il problema di maggior rilievo consista nell'assicurare la coesistenza pacifica tra forze politiche diverse e, spesso, animate da profondo contrasto, anche a costo di sacrificare in parte quella stabilità e quella efficienza dello Stato, che erano un tempo, riguardate quali suoi fini supremi ». Ed è proprio alla luce di queste osservazioni che si dovrà ricercare il « giusto » paradigma per la valutazione dei comportamenti del Presidente della Repubblica.

ERNESTO BETTINELLI